

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

2.1.1. Defenisi Kebijakan

Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, kebijakan adalah terjemahan dari kata *policy*. Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

Namun, menurut Zaenuddin Kabai, kebijakan adalah formalisasi dari sebuah kebijaksanaan, mengingat seringkali kata kebijakan digunakan pada lingkungan-lingkungan formal (organisasi atau pemerintahan).

2.1.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes*

bagi masyarakat. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para *mobiliastor* atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu Kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan. Pengertian Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pejabat-pejabat pemerintah baik secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang telah dirumuskan dalam kebijakan (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2005:65). Perumusan lebih rinci mengenai kebijakan sebagaimana dikutip oleh Winarno bahwa implementasi kebijakan adalah :

“Tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat/ tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun implementasi kebijakan itu diimplementasikan dengan baik.”(Edward III dalam Winarno, 2007:174).

2.1.3. Faktor-Faktor Penyebab Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Faktor penyebab keberhasilan Implementasi Kebijakan berdasarkan *Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)*. Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation (1975)*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi

gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi atau sikap para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang penting. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Seperti yang kita ketahui bahwa banyak hal yang menjadi sumber daya utama suatu faktor. Pada faktor implementasi kebijakan ini, manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana diketahui sumber daya finansial merupakan Sumber Daya yang berorientasi uang/dana. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: *"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*.

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri

atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pada agen pelaksana pusat perhatian meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

a. Standard Operating Procedures (SOP).

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang

membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

b. Fragmentasi.

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam terciptanya suatu kegiatan yang baik. Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, maka menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Komunikasi dalam penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan yakni tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and*

uniformity) dari berbagai sumber informasi. Informasi yang diperoleh disini harus akurat dan berdasarkan sumber yang pasti. Dalam mengelola komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi peluang perintah tersebut diteruskan secara tepat dan benar.

Dalam komunikasi dibutuhkan perintah yang akurat dan jelas. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka akan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, maka nantinya pelaksana kebijakan akan menemukan kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Selain itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan". Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan organisasi dan kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan bahwa disposisi dalam implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dan hingga batas mana kebijakan itu dilaksanakan.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan. Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga

implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang penting. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Terakhir, perlu diperhatikan sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Keikut campuran lingkungan eksternal dalam faktor juga mempengaruhi hasil dari implementasi kebijakan itu. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif agar implementasi kebijakan akan berjalan lancar dan terkendali.

2.2. Perizinan

2.2.1. Defenisi Izin / Perizinan

Menurut Utrecht (Sutedi, 2011: 167) perizinan merupakan suatu persetujuan yang diberikan oleh penguasa berdasarkan peraturan pemerintah atau

undang-undang dalam keadaan tertentu. Adapun definisi izin menurut beberapa ahli :

a. Izin menurut Prof. Bagirmanan :

Yaitu merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperurahkan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

b. W.F Prins yang diterjemaahkan oleh Kosim Adi Saputra :

Bahwa istilah izin dapat diartikan tampaknya dalam arti memberikan dispensasi dari sebuah larangan dan pemakaiannya dalam arti itu pula.

c. Uthrecht

Bilamana pembuatan peraturan tidak umunya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi Negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (vergunning).

d. Sjachran Basah

Perbuatan hukum Negara yang bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana diteapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari :

- a. Larangan.
- b. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin).
- c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu :

1. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut
2. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan
3. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesisionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah

2.2.2 Sifat Perizinan

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki substansi seperti berikut:

- a. Izin bersifat bebas,
adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya tidak terikat pada aturan atau hukum tertulis serta lembaga terkait dalam izin

tersebut memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pengeluaran izin.

b. Izin bersifat terikat,

izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya terikat pada aturan atau hukum tertulis maupun tidak tertulis serta lembaga yang berwenang dalam izin kadar kebebasan dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Sebagai contoh adalah izin mendirikan bangunan (IMB), izin usaha industri, dan lain-lain.

c. Izin yang bersifat memberatkan,

merupakan izin yang isinya mengandung unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan pada isi permohonan izin terkait. Di samping itu izin yang bersifat memberatkan biasanya merupakan izin yang memberi dampak beban kepada orang lain atau masyarakat sekitar. Misalnya, pemberian izin pada pendirian hotel. Bagi mereka yang tinggal disekitar hotel dan merasa dirugikan akan adanya izin tersebut merupakan suatu beban.

d. Izin segera berakhir,

merupakan izin yang menyangkut tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan akan berakhir ketika bangunan selesai didirikan (Sutedi, 2011).

2.2.3 Unsur-Unsur Perizinan

1. Instrumen yuridis

Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

2. Peraturan perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perUUan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

3. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. menurut sjaahrhan basah, dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.

4. Peristiwa kongkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret dan individual, peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

5. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin.

2.2.4 Tujuan dan Fungsi Pemberian Izin

Tujuan dan fungsi dari pemberian izin adalah pengendalian dari aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan dengan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pemerintah yang diberi kewenangan. Dengan fungsi utama pemberian izin adalah sebagai penertib dan pengatur. Yang dimaksud dengan kata penertib adalah agar izin pada tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan, sehingga tercipta ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan maksud kata pengatur, agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan dengan baik sehingga tidak ada penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah. Pemberian izin juga merupakan salah satu cara pemberi izin untuk melindungi

objek tertentu dan mengarahkan dengan cara menyeleksi orang-orang dengan aktifitasnya, yang harus memenuhi syarat tertentu.

Dalam konstruksi bangunan sendiri pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan dan merencanakan pembangunan diwilayahnya sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam Master Plan Kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan yang terencana dan terkontrol tersebut, maka untuk pelaksanaan pembangunan diatas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh Dinas Perizinan dan Pengawasan Pembangunan Kota (DP3K). Dengan adanya pengaturan pembangunan melalui izin ini, maka pemerintah didaerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Hal ini penting artinya agar wajah perkotaan dapat ditata dengan rapi serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pekerjaan pembangunan perkotaan.